Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

33 783 Nucleaire ontwapening en non-proliferatie

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2015

Middels mijn brief van 14 april jl. (Kamerstuk 33 783, nr. 16) informeerde ik u over de inzet van het kabinet voor de Toetsingsconferentie van het Non-Proliferatieverdrag (NPV) en zegde ik toe na afloop van de conferentie te zullen rapporteren over de resultaten. Op die resultaten en op de gevolgen voor de verdere Nederlandse inzet gaat deze brief in. Deze brief dient voorts als reactie op het verzoek van de Vast Commissie van Buitenlandse Zaken van 6 juli jl. om de Kamer in een brief te informeren over de uitvoering van de motie-Sjoerdsma c.s. over inhoudelijk deelnemen aan internationale besprekingen over een verdrag voor een verbod op nucleaire wapens (Kamerstuk 33 783, nr. 19).

De Toetsingsconferentie wordt door de internationale gemeenschap als mislukt beschouwd. Dit is te wijten aan het feit dat er geen overeenstemming is bereikt over een slotdocument, maar evenzeer aan het feit dat de kloof in de internationale gemeenschap groter is geworden, in plaats dat partijen nader tot elkaar zijn gekomen. Geconstateerd moet worden dat het klimaat ná de Toetsingsconferentie slechter is dan het daarvóór was. Dit geldt vooral voor de onderwerpen ontwapening en het Midden-Oosten. In het huidige politieke klimaat en na het mislukken van de Toetsingsconferentie zal het nóg moeilijker worden stappen te zetten op het terrein van ontwapening.

Midden-Oosten

Het risico dat de Massavernietigingswapenvrije zone (WMDFZ) in het Midden-Oosten andere onderwerpen in gijzeling zou houden – zoals genoemd in mijn inzetbrief van 14 april jl. (Kamerstuk 33 783, nr. 16) – is helaas bewaarheid geworden. Aangevoerd door Egypte bepleitte de Arabische groep dat het proces dat werd geleid door de drie depositarissen van het NPV (de VS, de Russische Federatie en het VK, met hulp van de Finse facilitator Lajaava) zou worden stopgezet omdat dit proces er niet in was geslaagd een regionale conferentie te organiseren over de instelling van de WMDFZ. In plaats daarvan zou de SGVN zelf een

kst-33783-21
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

conferentie moeten uitschrijven gericht op het tot stand brengen van deze zone, óók als de landen in de regio niet tot overeenstemming zouden komen over een agenda en modaliteiten van de conferentie. Met deze opstelling was de kans op een betekenisvolle conferentie verkeken en werd het met veel moeite opgebouwde Glion-proces (waar Israël en Arabische landen om tafel zaten om over veiligheidszaken te spreken) geen recht gedaan. Dit was dan ook reden voor de VS, het VK en aansluitend Canada om niet te kunnen instemmen met het concept-slotdocument van de Toetsingsconferentie.

Ontwapening

Positief was dat in de slotfase van de conferentie wel overeenstemming werd bereikt over het ontwapeningsdeel, waarbij ondanks de sterke polarisatie van het ontwapeningsdebat uiteindelijk enkele (minimale) stappen vooruit werden gezet ten opzichte van het Actieplan van 2010.

Oostenrijkse verklaring

Het ontwapeningsdebat werd beheerst door twee groepen. Enerzijds uitte een grote groep van staten onvrede over het gebrek aan voortgang in ontwapening door zich aan te sluiten bij initiatieven rond de humanitaire gevolgen van de inzet van kernwapens zoals de Oostenrijkse verklaring en de eveneens door Oostenrijk geleide humanitaire «pledge». Deze staten pleitten voor nieuwe, vergaande ontwapeningsstappen tijdens de conferentie. Anderzijds onderstreepten de kernwapenstaten dat de huidige veiligheidssituatie vergaande nieuwe ontwapeningsstappen op dit moment niet toeliet. Hier kwamen Frankrijk enerzijds en Oostenrijk en Mexico anderzijds lijnrecht tegenover elkaar te staan, met als neveneffect een onmogelijkheid tot effectief optreden van de EU.

Australische verklaring

Samen met ongeveer twintig andere landen nam Nederland een positie in die beide thema's omarmde. In de zogenaamde «Australische verklaring» werd het belang en de noodzaak tot nieuwe ontwapeningsstappen onderstreept onder gelijktijdige erkenning van de huidige veiligheidssituatie. Deze landen bepleitten een stapsgewijze aanpak (de «building blocks» benadering) met als basis het NPV: de verplichtingen onder het NPV bieden voldoende juridische basis voor ontwapening. De effectieve maatregelen waarover het NPV spreekt, dienen gezocht te worden in politiek overleg, overeenkomsten als INF, START en New START, verdragen als het kernstopverdrag (CTBT) en een nog te sluiten kernsplijtstofstopverdrag (FMCT).

Juridisch instrument

Een aantal staten, met name de New Agenda Coalition (Mexico, Nieuw-Zeeland, Egypte, Ierland, Brazilië en Zuid-Afrika), wilde een basis leggen voor een nieuw juridisch instrument zoals een kernwapenverdrag of een verbod op kernwapens. Een dergelijke stap is echter onacceptabel voor veel NPV-staten, waaronder de kernwapenstaten. Door Nederland en andere landen werd benadrukt dat een zgn.«Nuclear Weapons Ban» – of een verbod op kernwapens in een andere juridische vorm – het sluitstuk kan zijn van een ontwapeningsproces, maar contraproductief is als dit leidt tot een parallel onderhandelingsproces waar de kernwapenstaten niet aan deelnemen. Geen enkel land heeft nog het initiatief genomen tot internationale besprekingen over een verdrag voor een verbod op nucleaire wapens en er is op dit moment geen sprake van onderhandelingen. Het kabinet kan derhalve op dit moment nog geen operationele

uitvoering geven aan de motie-Sjoerdsma c.s. over inhoudelijk deelnemen aan internationale besprekingen over een verdrag voor een verbod op nucleaire wapens (Kamerstuk 33 783, nr. 19).

Ontwapeningsstappen door kernwapenstaten

Een ander aspect dat de kloof in de NPV-gemeenschap verbreedde was de weigering van veel niet-kernwapenstaten om te erkennen dat er wel degelijk voortgang is geboekt ten aanzien van nucleaire ontwapening. Dit stond in sterk contrast met de mening van sommige kernwapenstaten dat de bereikte voortgang in het huidige geopolitieke klimaat voldoende was en dat het niet noodzakelijk was verdere ontwapeningsstappen te zetten. Enkele kernwapenstaten toonden zich bovendien niet bereid het belang van de humanitaire gevolgen van de inzet van kernwapens te erkennen.

Non-proliferatie en vreedzaam gebruik

De discussies over non-proliferatie spitsten zich toe op niet-naleving, IAEA *safeguards* en het Additioneel Protocol (AP) en nucleaire beveiliging *(nuclear security)*. Door Westerse landen werd stevig ingezet op het belang van kordaat optreden van de internationale gemeenschap in het geval van niet-naleving. Pogingen van Rusland en later Iran om de onjuiste stelling in te brengen dat *nuclear sharing* in NAVO-kader strijdig zou zijn met non-proliferatieverplichtingen werden door de NAVO-bondgenoten, waaronder Nederland, bestreden.

Ten aanzien van de effectiviteit van IAEA *safeguards* en het belang van het AP is door Westerse landen zeer geringe vooruitgang geboekt ten opzichte van 2010: bij de NAM blijven principiële bezwaren bestaan tegen een toename van verplichte verificatie. Positief was dat op het terrein van *nuclear security* een stevige tekst kon worden opgenomen, inclusief een verwijzing naar de NSS. De discussies over het vreedzaam gebruik van kernenergie en -technologie verliepen overwegend vlot en constructief.

Nederlandse rol

Als één van de eerste sprekers gaf Nederland zowel de nationale verklaring als de verklaring van het Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI). Gewezen werd op het belang van de combinatie van realisme en ambitie, vooral waar het ontwapening betreft. Om het doel van «Global Zero» te bereiken is het van belang vertrouwen op te bouwen en is het noodzakelijk verdere stappen te zetten met gelijktijdige erkenning van de reducties die al zijn bereikt.

Op de tweede dag van de Toetsingsconferentie organiseerde Nederland een High Level Panel over de mogelijkheden voor ontwapening met Senator Nunn en Russisch Academielid Arbatov. Belangrijke boodschap was de huidige vertrouwenscrisis tussen Rusland en het Westen niet te laten escaleren. Er werden concrete voorstellen gedaan, zoals bijvoorbeeld het herstel van contacten op alle niveaus, ook militaire. Ander voorbeeld was het drastisch verlengen van de reactietijd voor lancering van kernwapens. Arbatov stelde een stappenplan voor om de «slaapwandelaars» in de richting van een grote crisis een halt toe te roepen. Dit debat werd goed bezocht, evenals ons het door Nederland georganiseerde academische *event* waar jonge wetenschappers een platform werd geboden om hun ideeën te delen. Beide bijeenkomsten zetten een positieve toon.

Ook tijdens de onderhandelingen heeft Nederland zich als bruggenbouwer opgesteld en bij verschillende gelegenheden en in verschillende

samenstellingen partijen bij elkaar gebracht. NPDI en de Vienna Group of 10 (VG10) waren nuttige coördinatiemechanismen en dienden als versterker van de Nederlandse positie. Veel door NPDI en VG10 opgestelde formuleringen zijn overgenomen in het concept-slotdocument. NPDI heeft vooral ingezet op specifiekere rapportageverplichtingen voor kernwapenstaten. Dit is door de kernwapenstaten geaccepteerd. Via deze rapportage wordt bijgedragen aan meer transparantie over ontwapening. Dankzij zijn actieve opstelling werd Nederland in de laatste week uitgenodigd deel te nemen aan de tekstonderhandelingen in een kleinere groep van ongeveer twintig landen.

Vervolgstappen

Bij gebrek aan een nieuw slotdocument blijft het Actieplan van 2010 ons kompas. Het concept-slotdocument is weliswaar niet aangenomen, maar bevat op onderdelen nuttige compromissen waarop kan worden voortgeborduurd.

Nederland zal de bestaande inzet op ontwapening blijven voortzetten en zal ook de rol van bruggenbouwer blijven spelen. Door de gegroeide verdeeldheid in de internationale gemeenschap is dit moeilijker geworden, maar des te noodzakelijker. Het kabinet zal zich blijven inzetten om betekenisvolle stappen te zetten die kunnen resulteren in bouwstenen voor ontwapening. Voorbeelden hiervan zijn actieve steun aan het Amerikaanse initiatief voor ontwapeningsverificatie en continuering van de NPDI-dialoog met de kernwapenstaten over rapportages.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders